

DOI: 10.51634/2307-5201_2021_4_39

УДК 342

ГРНТИ 10.16.03

ОБРАЩЕНИЕ КАК ФОРМА НЕПОСРЕДСТВЕННОГО УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ



Е.В. СЕМАШКО,

к.ю.н., доцент, заместитель директора
– руководитель Института правовых
исследований Национального центра за-
конодательства и правовых исследований
Республики Беларусь
(г. Минск, Республика Беларусь),
e-mail: semashko-el@mail.ru
(автор-корреспондент)



А.А. ШИШКИН,

заместитель начальника главного управ-
ления – начальник отдела правового
обеспечения и юридической экспертизы
главного управления юстиции Гомельско-
го областного исполнительного комитета
(г. Гомель, Республика Беларусь),
e-mail: aleksey.shishikin@gmail.com

В рамках построения «государства для народа» в Республике Беларусь, «слышащего государства» в Казахстане повышается значение обращений граждан в государственные органы как элемента политического процесса. Особую роль обращения граждан играют на уровне местного управления и самоуправления, не имея при этом в полной мере достаточной научной и законодательной основы, что и обуславливает актуальность настоящего исследования. *Предмет научного анализа* – институт обращений граждан как форма непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления. *Цель исследования* – развитие концептуально-теоретических основ функционирования института обращений граждан на местном уровне, повышение эффективности применения данного инструмента народовластия. В работе использовались как рационалистические, так и эмпирические *методы научного познания*, а также анализ, синтез, сравнительно-правовой метод. *Новизна* представленного анализа заключается в комплексном рассмотрении обращений граждан с точки зрения их формально-юридических характеристик, а также существенных признаков, которые отражают цель и функции обращений. В статье рассмотрены особенности обращения гражданина, адресатом которого выступают органы местного управления и самоуправления. *Авторами обоснованы*

важется целесообразность законодательного закрепления обращения гражданина в качестве самостоятельной формы непосредственного его участия в осуществлении местной власти, предлагаются редакции соответствующих норм белорусского законодательства. Отмечается особенность коллективных обращений в органы местного управления и самоуправления и предлагается новый подход к их рассмотрению.

Ключевые слова: государство для народа; слышащее государство; народовластие; обращение; местное самоуправление; непосредственное участие; органы местного управления и самоуправления; вопросы местного значения; коллективное обращение; общественный интерес.

Введение

Право на подачу гражданами в государственные органы обращений с просьбой или требованием о реализации своих прав и интересов, предложениями по решению определенных общественно-значимых проблем в настоящее время признается одним из важнейших политических прав, закрепленных в законодательстве современных государств. Указанное право также является важным конституционно-правовым средством защиты иных прав и свобод граждан, одной из организационно-правовых гарантий их реализации.

Несмотря на то, что правовое регулирование обращений граждан и юридических лиц в Республике Беларусь находится под постоянным контролем уполномоченных государственных органов, в белорусской правовой науке тема не получила широкого распространения. Научные публикации Г.А. Василевича¹, Н.А. Савановича², И.П. Сидорчук³, В.А. Кодавовича⁴, некоторых других авторов раскрывают вопросы функций, видов, форм обращений, затрагивают проблемные аспекты порядка работы с обращениями. Вместе с тем, содержательное наполнение понятия обращения гражданина в государственный орган осталось без должного внимания ученых.

Не полностью исследованы в правовой литературе также вопросы особенностей обращений в местные органы власти, а также возможного рассмотрения обращения в качестве формы или инструмента непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

¹Василевич Г.А. Конституция Республики Беларусь: научно-практический комментарий. Минск: ГИУСТ БГУ, 2005. – 487 с.

²Саванович Н.А. Постатейный комментарий к Закону Республики Беларусь от 18 июля 2011 года «Об обращениях граждан и юридических лиц» // ЭТАЛОН. Правоприменительная практика / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2021; Саванович Н.А. Соотношение законодательства об административных процедурах и законодательства об обращениях граждан в Беларуси и в зарубежных странах // Ежегодник публичного права–2017: усмотрение и оценочные понятия в административном праве. М.: Инфотропик Медиа, 2017. – С. 437-457.

³Сидорчук И.П. Современные проблемы защиты информации при работе с электронными обращениями в Республике Беларусь // Теоретические и прикладные проблемы информационной безопасности: тез. докл. сб. Междунар. науч.-практич. конф., Минск, 21 июня 2012 г. / Мин-во внутр. дел. Респ. Беларусь. Учреждение образования «Акад. Мин-ва внутр. дел. Респ. Беларусь». Минск, 2012. – С. 174-177.

⁴Кодавович В.А. Формы участия граждан в управлении государственными и общественными делами на местном уровне властвования народа в Беларуси // Юстыцья Беларусі. 2017. № 6. – С. 27-33.

Основные положения

В настоящей статье посредством комплексного анализа института обращений граждан, его существенных признаков, отражающих функциональную составляющую данного явления, акцентируется внимание на рассмотрении обращения в качестве важнейшего элемента участия граждан в управлении делами общества и государства на местном уровне власти. На основе такого анализа обосновывается целесообразность законодательного закрепления обращения гражданина в качестве самостоятельной формы непосредственного участия гражданина в осуществлении местной публичной власти.

Также в исследовании отмечается особая роль коллективных обращений, отражающих значительный общественный интерес местного сообщества, и предлагается новый подход к порядку рассмотрения органами местного управления и самоуправления Республики Беларусь таких обращений.

Материалы и методы

В настоящей статье использованы исследовательские работы преимущественно белорусских и российских ученых-правоведов Г.А. Василевича, Ю.В. Капрановой, Э.Р. Курманова, Н.А. Савановича, А.В. Савоськина и некоторых других, а также действующие нормативные правовые акты и практика конституционного правосудия Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации.

Для раскрытия теоретической и нормотворческой базы настоящего исследования, формулирования и обоснования отраженных в нем выводов использовались такие методы научного познания как анализ, синтез, индукция, дедукция, описательный, формально-юридический, сравнительно-правовой и другие методы.

Результаты исследования

1. Понятие «обращение гражданина», характеристика его функций и существенных признаков

В Законе Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-3 «Об обращениях граждан и юридических лиц» (далее – Закон об обращениях)⁵ нет определения обращения, сформулированного через совокупность его существенных признаков. Нормативная дефиниция выполняет процедурно-прикладную роль и фиксирует то, что обращения могут иметь вид индивидуальных или коллективных заявлений, жалоб, изложенных в письменной, электронной или устной форме.

Для нормы закона такой подход вполне оправдан. Примеры аналогичных норм-определений характерны для нормативных актов, регулирующих вопросы обращений граждан Российской Федерации, Казахстана, других государств. Так, в соответствии с п. 16 ст. 4 Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан⁶ обращение – это направленные в административный орган или должностному лицу в письменной (бумажной и (или) электронной) или устной форме, а также в форме видеоконференцсвязи, видеообращения заявление

⁵Закон Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-3 «Об обращениях граждан и юридических лиц» // URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=h11100300> (15.11.2021).

⁶Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 г. № 350-VI (с изменениями по состоянию на 01.07.2021) // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35132264&pos=1;-90#pos=1;-90 (02.11.2021).

или жалоба. В Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»⁷ обращения граждан определяются как направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления (п. 1 ст. 4). Приведенные примеры нормативно установленных дефиниций показывают, что законодатель определяет только те признаки, которые отграничивают обращение от иных способов взаимодействия гражданина и государственного органа, а также устанавливает возможные форму и вид обращения, а также субъектов, которые обязаны это обращение принять. При этом с концептуально-теоретических позиций важно выяснить какова цель обращения гражданина, какие оно может выполнять функции и как повлиять на принятое уполномоченным органом государственно-властное решение.

В российской научной литературе обращения граждан рассматриваются как многоаспектный и многофункциональный институт. По мнению Э.Р. Курманова, право на обращение включает в себя два аспекта. Во-первых, обращения граждан представляют собой одну из форм участия граждан в управлении, в решении государственных и общественных дел, возможность активного влияния гражданина на деятельность государственных органов и органов местного самоуправления. В этом смысле обращение должно носить коллективный характер (петиция), затрагивать местные проблемы. Во-вторых, это способ восстановления нарушенного права посредством жалоб, заявлений и ходатайств. В таком понимании это механизм исполнения социальных обязанностей публичной власти.⁸ Применительно к первому упомянутому аспекту права на обращения справедливым представляется утверждение Ю.В. Капрановой о том, что обращение – это возможность реализации политической свободы индивида, которая выступает, по сути, индикатором гласности, доступности, профессионализма деятельности публичных органов, средством социального контроля, стимулирующим развитие общественной активности граждан по защите их прав и свобод.⁹

Российский автор А.В. Савоськин пишет о том, что обращения различные авторы рассматривают по-разному: в качестве способа укрепления связей государственного аппарата с населением; важной формы обратной связи в системе государственного управления; источника аналитической информации, необходимой для рационализации деятельности органов и должностных лиц; формы участия (гарантии участия) граждан в управлении государством и решении вопросов местного значения; способа (средства) реализации (осуществления) прав человека; средства разрешения противоречий в общественной и политической жизни; важного средства (инструмента) защиты прав и свобод граждан; формы общественного контроля за законностью в деятельности органов публичной власти; формы

⁷Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59999/\(15.11.2021\)](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59999/(15.11.2021)).

⁸Курманов Э.Р. Право граждан на обращение как форма реализации права на участие в местном самоуправлении // Вестник ЮрУрГУ. Серия «Право». 2006. Т. 2. № 8. С. 285.

⁹Капранова Ю.В. Конституционно-правовой институт обращений граждан: отдельные вопросы теории // Юрист-Правовед. 2018. № 2. С. 158.

непосредственной демократии и даже одной из основ защиты государственного суверенитета.¹⁰

Также в своей диссертации, посвященной обращениям граждан, А.В. Савоськин упоминает подход Конституционного Суда Российской Федерации, который изложен в Постановлении от 18 июля 2012 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области.¹¹ Конституционный суд Российской Федерации отметил, что право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, закрепленное в ст. 33 Конституции Российской Федерации «является важным средством осуществления и защиты прав, свобод и законных интересов граждан, одной из форм их участия в управлении делами государства и в местном самоуправлении, инструментом взаимодействия личности и публичной власти». В совокупности с другими элементами правового статуса личности право на обращение позволяет гражданам выразить свое отношение к деятельности публичной власти, свои потребности (как личные, так и публичные) в эффективной организации государственной и общественной жизни, выступает средством осуществления и охраны прав и свобод граждан и одновременно – через выявление конкретных проблем и возможных путей их решения – способом оптимизации деятельности органов публичной власти.

В указанном постановлении Конституционного суда Российской Федерации отмечается, что такой подход отвечает общепризнанным принципам и нормам международного права, провозглашающим право каждого человека на свободу убеждений и на свободное их выражение, включая свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи любыми средствами – устно, письменно, посредством печати или иными способами по своему выбору и независимо от государственных границ, а также право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений.

Перечисленные подходы к определению обращения гражданина не являются взаимоисключающими. Каждый из них раскрывает ту или иную функцию обращения гражданина, цель, которую он преследует, начиная взаимодействие с государственным органом.

Белорусский автор Н.А. Саванович пишет, что с определенной долей условности можно выделить правозащитную, информационную, управленческую и контрольную функции, которые реализуются в процессе подачи и рассмотрения обращений.

¹⁰Савоськин А.В. Обращения граждан в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.02 // URL: https://www.usla.ru/science/dissovet/file/base/2/458/dissert_dl.pdf (11.11.2021).

¹¹Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2012 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_133199/ (15.11.2021).

Правозащитная заключается в том, что подача обращений является способом защиты прав, свобод и законных интересов населения. *Информационная*, по мнению Н.А. Савановича, отражает содержание обращений и является ценнейшим источником информации о проблемах и вопросах, которые в наибольшей степени беспокоят население, постоянно действующим каналом обратной связи власти и населения, позволяющим выявлять «болевые точки» в обществе и принимать оперативные меры по их устранению. *Контрольная* функция выражается в том, что посредством обращений население имеет возможность в определенной степени воздействовать на поведение должностных лиц государственных органов и организаций. И самая важная, на наш взгляд, *управленческая* функция позволяет посредством направления своих обращений гражданам оказывать влияние на принятие управленческих решений.¹²

2. Особенности обращений граждан в органы местного управления и самоуправления

Приведенные выше функции выделяются применительно к институту обращения в целом, независимо от того, в государственный орган какого территориального уровня адресовано обращение. В то же время обращения, адресованные в органы местного управления и самоуправления, имеют свою специфику, по определенным параметрам отличную от обращений, например, в республиканские органы или их территориальные подразделения.

Прежде всего, поскольку обращение – это инструмент коммуникативной связи между гражданином и органом власти, обращение на местном уровне адресовано органам местного управления и самоуправления, к компетенции которых отнесено решение вопросов местного значения. Так, согласно Закону Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (далее – Закон о местном управлении и самоуправлении)¹³ местное самоуправление направлено на решение социальных, экономических и политических вопросов местного значения и реализуется, в том числе, через местные Советы депутатов (как государственные органы). Местное управление, в свою очередь, является деятельностью местных исполнительных и распорядительных органов (как государственных органов) для решения вопросов местного значения. В связи с тем, что деятельность названных местных органов концентрируется на вопросах местного значения, соответственно адресованные им обращения также предметно базируются на вопросах местного значения.

Вопросы местного значения затрагивают проблемы наиболее приближенные по своему содержанию к повседневным интересам местных жителей, связаны с их социально-экономическим положением, качеством жизни, доступностью социальной инфраструктуры. Указанные вопросы, как правило, не требуют организационных мер общереспубликанского значения, их разрешение вполне возможно усилиями местных органов власти, с учетом имеющихся у них финансовых ресурсов. Но даже при недостаточности таких ресурсов, они могут быть дополнительно аккумулированы посредством, например, перераспределения между административно-территориальными единицами.

¹²Саванович Н.А. Указ. соч.

¹³Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» // URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11000108> (15.11.2021).

Законом о местном управлении и самоуправлении предусмотрено, что местные Советы депутатов проводят мероприятия по совершенствованию организации работы с гражданами и юридическими лицами, в том числе по внедрению в деятельность государственных органов и иных государственных организаций заявительного принципа одного окна (п. 1 ст. 5). Неясным в данной норме представляется указание только на местные Советы депутатов относительно проведения соответствующих мероприятий, поскольку основная нагрузка по рассмотрению обращений граждан лежит на местных исполнительных и распорядительных органах, исходя из их компетенции. Более логичным в этой связи представляется подход, закрепляющий особую роль местных Советов депутатов как органов, представляющих местное население, в координации работы местных органов управления с обращениями, например, через заслушивание отчетов руководителей местных исполнительных и распорядительных органов об организации соответствующей работы и оценку такой деятельности (в рамках реализации полномочия, закрепленного пп. 1.24 п. 1 ст. 17 Закона о местном управлении и самоуправлении), взаимодействие по линии «местный Совет депутатов – исполнительный и распорядительный орган – органы территориального общественного самоуправления» для обеспечения разрешения определенных вопросов местного значения без подачи обращений (прежде всего, жалоб), проведения разъяснительной работы и др.

Также в соответствии с п. 2 ст. 5 Закона о местном управлении и самоуправлении в целях совершенствования организации работы с гражданами и юридическими лицами местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы: рассматривают обращения граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и юридических лиц, в том числе с выездом на место, ведут книгу замечаний и предложений; принимают меры для полного, объективного, всестороннего и своевременного рассмотрения обращений граждан и юридических лиц; организуют личный прием граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и представителей юридических лиц.

Местные органы власти в силу реализуемых полномочий в рамках вопросов местного значения наиболее приближены к населению, они чаще, чем другие государственные органы взаимодействуют с населением. Обоснованным в этой связи представляется подход, отраженный в Указе Президента Республики Беларусь от 15 октября 2007 г. № 498 «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц»¹⁴, предусматривающий рассмотрение обращений, вне зависимости от того, в какой государственный орган или иную организацию они адресованы, первоначально на местном уровне.

Важно отметить, что белорусским законодателем предусмотрен механизм анализа работы организаций с обращениями граждан в целях повышения эффективности такой работы. Так, п. 2 ст. 28 Закона об обращениях предусматривает, что организации в целях постоянного совершенствования работы с обращениями обязаны изучать, анализировать и систематизировать содержащиеся в них вопросы, данные о количестве и характере обращений и принятых по ним решений, размещать на своих официальных сайтах в глобальной компьютерной сети Интернет ответы на наиболее часто поднимаемые в обращениях вопросы (при их наличии).

¹⁴Указ Президента Республики Беларусь от 15 октября 2007 г. № 498 «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц» // URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=p30700498> (15.11.2021).

3. Непосредственное участие граждан в осуществлении местного самоуправления через подачу обращений

Примером прогрессивной методологической основы развития взаимодействия власти и населения является концепция «слышащего государства», разрабатываемая и уже реализуемая по существу в Казахстане. «Слышащее государство» – это, государство, где налажен механизм взаимодействия государственных органов с гражданами и функционирует безбарьерная инфраструктура, позволяющая гражданам быть вовлеченными в процесс принятия решения и контроля за ними. «Слышащее государство» должно работать по принципу сервисного государства, где главной задачей деятельности государственных органов является качественное выполнение потребностей своих граждан.¹⁵ Как отметил в своем Послании народу Казахстана 1 сентября 2021 г. Президент Касым-Жомарта Токаев, «главный принцип «слышащего государства» – госаппарат должен работать в интересах граждан. Это в первую очередь, по мнению Главы Казахстана, касается местных властей, которые призваны взаимодействовать с гражданами и оперативно решать их проблемы.¹⁶

Таким образом, на уровне обращений в местные органы управления и самоуправления в наибольшей степени заметной становится управленческая функция обращений. Посредством подачи обращений местное население может инициировать перед органами местного управления и самоуправления совершение определенных управленческих действий по вопросам местного значения. Выраженная в обращениях позиция местных жителей может, в свою очередь, повлиять на корректировку названными органами уже осуществляемых управленческих решений. Критические или, наоборот, положительные отзывы в обращениях по уже принятому управленческому решению могут послужить основанием местным органам власти соответственно для отмены, изменения принятого правового акта, пересмотра выработанных мер либо продолжения осуществляемых мероприятий.

В развитие указанной функции обращения важное значение имеет такая его разновидность как предложение, то есть, в рассматриваемой ситуации, рекомендации граждан органам местного управления и самоуправления по решению различных вопросов местного значения, совершенствованию правового регулирования, улучшению деятельности коммунальных организаций и т.д.

Контроль деятельности местных органов власти и их должностных лиц через подачу обращений проявляется, прежде всего, в обжаловании их действий (бездействия) в вышестоящие органы. Например, непринятие мер по разрешению обращения на районном территориальном уровне может быть обжаловано в вышестоящие органы местного управления и самоуправления. Данные органы, усмотрев ненадлежащее рассмотрение обращения районными властями, могут принять необходимые меры по разрешению вопросов, затрагиваемых в обращении, а также инициировать организационно-кадровые меры или даже меры ответственности к виновным в ненадлежащем рассмотрении обращения должностным лицам нижестоящих органов.

Также представители местного населения посредством подачи обращений могут запрашивать информацию и документы, необходимые для использования других форм непосредственного участия в осуществлении местного самоуправления,

¹⁵Нуршаихова Ж. Концепция «слышащее государство»: от слов к действию // URL: <https://strategy2050.kz/ru/news/kontseptsiya-slyshashchee-gosudarstvo-ot-slov-k-deystviyu/> (01.11.2021).

¹⁶Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана // URL: <http://president.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-183048> (01.11.2021).

таких как местное собрание (на котором может рассматриваться вопрос об оценке деятельности местных органов власти), нормотворческая инициатива по вопросам местного значения и другие.

В этой связи абсолютно справедливым представляется утверждение профессора Г.А. Василевича о том, что право на обращение «является важнейшим конституционным правом, которое можно рассматривать как одно из проявлений непосредственной демократии».¹⁷

В то же время белорусский Закон о местном управлении и самоуправлении обращение в местные органы власти не называет в качестве самостоятельной формы непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Анализ Закона Республики Казахстан от 23 января 2001 г. № 148-ІІ «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 12 июля 2021 г.)¹⁸ показывает, что основная функция, которая возлагается на обращения граждан в Казахстане также в первую очередь информационная, а не управленческая. И этот подход, по нашему мнению, также нуждается в определенной корректировке.

С позицией о том, что обращения являются самостоятельной формой непосредственного участия, выступает ряд не только российских, но и белорусских авторов. Например, В.А. Кодавлович обращения граждан обозначает в качестве самостоятельной формы участия граждан в решении вопросов местного значения.¹⁹ К формам участия граждан в осуществлении местного самоуправления обращения относит М.К. Плиско, указывая, что «гражданам влиять на решения, принимаемые Советами депутатов, исполнительными и распорядительными органами, посредством обращений не так-то просто, но, как показывает практика, вполне возможно».²⁰

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²¹ обращения граждан в органы местного самоуправления выделяет в качестве самостоятельной формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления (ст. 32). При этом особый порядок рассмотрения таких обращений не предусмотрен, дается соответствующая отсылка к общему порядку рассмотрения обращений в органы власти.

Среди разновидностей обращений по количественному составу с точки зрения влияния данного инструмента непосредственного участия граждан на решение вопросов местного значения особое место занимают коллективные обращения. Закон об обращениях под коллективным обращением понимает обращение двух и более заявителей по одному и тому же вопросу (нескольким вопросам) (ст. 1). При этом коллективные обращения тридцати и более заявителей в организации по вопросам,

¹⁷Василевич Г.А. Указ. соч. С. 147.

¹⁸Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 г. № 148-ІІ «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» // URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1021546&pos=2;44#pos=2;44&sdoc_params=text\(02.11.2021\)](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1021546&pos=2;44#pos=2;44&sdoc_params=text(02.11.2021)).

¹⁹Кодавлович В.А. Указ. соч. С. 32.

²⁰Плиско М.К. О правовых гарантиях участия граждан в реализации местного самоуправления. Минск, 2017. С. 53.

²¹Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/\(15.11.2021\)](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/(15.11.2021)).

входящим в их компетенцию, подлежат рассмотрению с выездом на место, если иное не вытекает из этих обращений (п. 2 ст. 22).

Основной особенностью коллективного обращения следует назвать общественный интерес к отраженной в обращении проблеме. В таком обращении соединены интересы не одного гражданина, который, исходя из природы человека, воспринимает фактические обстоятельства, как правило, односторонне и так же субъективно понимает свои интересы и потребности в рамках имеющейся проблемы, представляет пути решения проблемы для восстановления или реализации интересов, а пересекаются несколько заинтересованностей, что приводит к объективизации фактических обстоятельств ситуации и путей выхода из нее. При этом, по мере увеличения количества авторов коллективного обращения пропорционально возрастает отраженный в таком обращении общественный интерес. Иными словами, чем больше местных жителей подписали обращение, поданное в местный орган власти, тем более значимой для местного сообщества является проблема, затронутая в обращении.

Обсуждение. Заключение

Исходя из приведенных аргументов, обращения, подаваемые в органы местного управления и самоуправления, можно определить как одну из форм непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления, имеющую свои особенности: предметная составляющая обращений – вопросы местного значения, отнесенные к компетенции местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов; адресаты таких обращений – местные органы власти; при подаче указанных обращений реализуются, в том числе, управленческая и контрольная функция института обращений применительно к системе взаимоотношений «местное население – местные органы государственной власти».

При этом особую разновидность обращений, требующих особое внимание местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных, представляют, по нашему мнению, коллективные обращения, вне зависимости от того, в какой форме они предъявлены (письменное, электронное, устное). С учетом значимости вопроса такого обращения, что подтверждается общественным интересом, представляется целесообразным рассмотрение коллективного обращения по существу на открытой сессии местного Совета депутатов, открытом заседании местного исполнительного и распорядительного органа. Также предлагается установить, что при численности заявителей более одного процента от проживающих в пределах территории деятельности местного Совета депутатов, исполнительного и распорядительного органа рассмотрение такого коллективного обращения на сессии, заседании указанных местных государственных органов является для них обязательным, менее названного числа – согласно их решению. При любом результате рассмотрения подобного обращения целесообразным представляется доведение органом, рассмотревшим обращение, соответствующих итогов до сведения местного населения, в том числе через средства массовой информации.

В этой связи предлагается дополнить Закон о местном управлении и самоуправлении положениями следующего содержания:

часть вторую после слов «местные референдумы» дополнить словами «обращения»;

дополнить закон статьей 36² следующего содержания:

«36². Обращения граждан в Советы, исполнительные и распорядительные органы

1. Граждане вправе подавать обращения для рассмотрения в Советы, исполнительные и распорядительные органы в пределах их компетенции.

2. Обращения, указанные в пункте 1 настоящей статьи, подлежат рассмотрению в порядке, установленном законодательством об обращениях граждан и юридических лиц, за исключением особенностей, предусмотренных пунктом 3 настоящей статьи.

3. Коллективное обращение, заявителями по которому выступают более одного процента граждан, проживающих в пределах территории деятельности Совета, исполнительного и распорядительного органа, к компетенции которого отнесено рассмотрение обращения, подлежит рассмотрению на ближайшей сессии, заседании данного органа с приглашением представителей заявителей.

По решению Совета, исполнительного и распорядительного органа в порядке, предусмотренном частью первой настоящего пункта, может быть рассмотрено коллективное обращение, заявителями по которому выступают менее одного процента граждан, проживающих в пределах территории деятельности Совета, исполнительного и распорядительного органа, к компетенции которого отнесено рассмотрение обращения.

Результаты рассмотрения данного обращения, в том числе принятое в пределах компетенции решение, соответствующим Советом депутатов, местным исполнительным и распорядительным органом доводятся до сведения граждан, в том числе через средства массовой информации.»

Совершенствование правового института обращений через призму непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления будет способствовать укреплению основ народовластия в государстве и развитию демократии на местном уровне государственно-властных отношений.

Е.В. Семашко, з.ғ.к., доцент, Беларусь Республикасының Заңнама және құқықтық зерттеулер ұлттық орталығы Құқықтық зерттеулер институтының жетекшісі—директордың орынбасары (Минск қ., Беларусь Республикасы); А.А. Шишкин, Гомель облыстық атқару комитетінің Әділет бас басқармасының Құқықтық қамтамасыз ету және заң сараптамасы бөлімінің бастығы – бас басқарма бастығының орынбасары (Гомель қ., Беларусь Республикасы): Жолданым азаматтардың Беларусь Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды жүзеге асыруға тікелей қатысу нысаны ретінде.

Беларусь Республикасында «халық үшін мемлекет», Қазақстанда «халық үніне құлақ асатын мемлекет» құру аясында саяси процестің элементі ретінде азаматтардың мемлекеттік органдарға жолданымдарының маңызы артып келеді. Жеткілікті ғылыми және заңнамалық негізі болмаса да, бұл тұрғыда азаматтардың жолданымдары жергілікті басқару және өзін-өзі басқару деңгейінде ерекше рөл атқарады, осы жайт зерттеудің өзектілігін айқындайды. Ғылыми талдау пәні – азаматтардың жергілікті өзін-өзі басқаруды жүзеге асыруға тікелей қатысу нысаны ретінде азаматтардың жолданымдары институты. Зерттеудің мақсаты – жергілікті деңгейде азаматтардың жолданымдары институты қызметінің тұжырымдамалық-теориялық негіздерін дамыту, халық билігінің осы құралын қолданудың тиімділігін арттыру. Жұмыста ғылыми танымның рационалистік және эмпирикалық әдістері, сонымен қатар талдау, синтез және салыстырмалы құқықтық әдіс қолданылды. Ұсынылған талдаудың жаңалығы азаматтардың жолданымдарын олардың формальды-заңды сипаттамалары, сондай-ақ жолданымдардың мақсаты мен

функцияларын көрсететін маңызды белгілері тұрғысынан кешенді қарастыру болып табылады. Мақалада жергілікті басқару және өзін-өзі басқару органдарына жүгіну кезіндегі азаматтың жолданымының ерекшеліктері қарастырылады. Авторлар азаматтың жолданымын жергілікті билікті жүзеге асыруға тікелей қатысудың дербес нысаны ретінде заңнамалық түрде бекітудің орындылығын негіздейді, Беларусь заңнамасының тиісті нормаларының редакциясын ұсынады. Жергілікті басқару және өзін-өзі басқару органдарына жүгінудегі ұжымдық жолданымдардың ерекшелігі көрсетіледі және оларды қараудың жаңа жолы ұсынылады.

Тірек сөздер: халық үшін мемлекет; халық үніне құлақ асатын мемлекет; халық билігі; жолданым; жергілікті өзін-өзі басқару; тікелей қатысу; жергілікті басқару және өзін-өзі басқару органдары; жергілікті маңызы бар мәселелер; ұжымдық жолданым; қоғамдық мүдде.

E.V. Semashko, Candidate of Law, Associate Professor, Deputy Director – Head of the Institute of Legal Research of the National Center for Legislation and Legal Research of the Republic of Belarus (Minsk, the Republic of Belarus); A.A. Shishikin, Deputy Head of the Main Directorate – Head of the Department of Legal Support and Legal Expertise of the Main Directorate of Justice of the Gomel Regional Executive Committee (Gomel, the Republic of Belarus): Appeal as a form of direct participation of citizens in the implementation of local self-government in the Republic of Belarus.

Within the framework of building a «state for the people» in the Republic of Belarus, a «hearing state» in Kazakhstan, the importance of citizens' appeals to state bodies as an element of the political process is increasing. In this context, citizens' appeals play a special role at the level of local government and self-government, without having a fully sufficient scientific and legislative basis, which determines the relevance of this study. The subject of scientific analysis is the institution of citizens' appeals as a form of direct participation of citizens in the implementation of local self-government. The purpose of the study is to develop the conceptual and theoretical foundations of the functioning of the institution of citizens' appeals at the local level, to increase the effectiveness of the use of this instrument of democracy. The work used both rationalistic and empirical methods of scientific knowledge, as well as analysis, synthesis, comparative legal method. The novelty of the presented analysis lies in the comprehensive consideration of citizens' appeals from the point of view of their formal and legal characteristics, as well as essential features that reflect the purpose and function of appeals. The article examines the features of a citizen's appeal, the addressee of which are local government and self-government bodies. The authors substantiate the expediency of legislative consolidation of a citizen's appeal as an independent form of his direct participation in the implementation of local public state power, and propose editions of the corresponding norms of Belorussian legislation. The peculiarity of collective appeals to local government and self-government bodies is noted and a new approach to their consideration is proposed.

Key words: state for the people; hearing state; democracy; appeal; local government; direct participation; local government and self-government bodies; issues of local importance; collective appeal; public interest.

Список литературы:

1. Василевич Г.А. Конституция Республики Беларусь: научно-практический комментарий. Минск: ГИУСТ БГУ, 2005. – 487 с.

2. Капанова Ю.В. Конституционно-правовой институт обращений граждан: отдельные вопросы теории // Юрист-Правовед. 2018. № 2. – С. 158-164.

3. Кодавбович В.А. Формы участия граждан в управлении государственными и общественными делами на местном уровне властвования народа в Беларуси // Юстыцыя Беларусі. 2017. № 6. – С. 27-33.

4. Курманов Э.Р. Право граждан на обращение как форма реализации права на участие в местном самоуправлении // Вестник ЮрУрГУ. Серия «Право». 2006. Т. 2. № 8. – С. 285-289.

5. Нуршаихова Ж. Концепция «слышащее государство»: от слов к действию // URL: <https://strategy2050.kz/ru/news/kontsepsiya-slyshashchee-gosudarstvo-ot-slov-k-deystviyu/> (01.11.2021).

6. Плиско М.К. О правовых гарантиях участия граждан в реализации местного самоуправления. Минск, 2017. – 61 с.

7. Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана // URL: <http://president.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-183048> (01.11.2021).

8. Саванович Н.А. Постатейный комментарий к Закону Республики Беларусь от 18 июля 2011 года «Об обращениях граждан и юридических лиц» // ЭТАЛОН. Правоприменительная практика / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2021.

9. Савоськин А.В. Обращения граждан в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.02 // URL: https://www.usla.ru/science/dissovet/file/base/2/458/dissert_dl.pdf (11.11.2021).

10. Сидорчук И.П. Современные проблемы защиты информации при работе с электронными обращениями в Республике Беларусь // Теоретические и прикладные проблемы информационной безопасности: тез. докл. сб. Междунар. науч.-практич. конф., Минск, 21 июня 2012 г. / Мин-во внутр. дел. Респ. Беларусь. Учреждение образования «Акад. Мин-ва внутр. дел. Респ. Беларусь». Минск, 2012. – С. 174-177.

References (transliterated):

1. Vasilevich G.A. Konstitutsiya Respubliki Belarus': nauchno-prakticheskii komentarii. Minsk: GIUST BGU, 2005. – 487 s.

2. Kapranova Yu.V. Konstitutsionno-pravovoi institut obraschenii grazhdan: ot-del'nyye voprosy teorii // Yurist»-Pravoved». 2018. № 2. – S. 158-164.

3. Kodavbovich V.A. Formy uchastiya grazhdan v upravlenii gosudarstvennymi i obshchestvennymi delami na mestnom urovne vlastvovaniya naroda v Belarusi // Yustytsyya Belarusi. 2017. № 6. – S. 27-33.

4. Kurmanov E.R. Pravo grazhdan na obrascheniye kak forma realizatsii prava na uchastiye v mestnom samoupravlenii // Vestnik YurUrGU. Seriya «Pravo». 2006. T. 2. № 8. – S. 285-289.

5. Nurshaihova Zh. Kontsepsiya «slyshascheye gosudarstvo»: ot slov k deistviyu // URL: <https://strategy2050.kz/ru/news/kontsepsiya-slyshashchee-gosudarstvo-ot-slov-k-deystviyu/> (01.11.2021).

6. Plisko M.K. O pravovyh garantiyah uchastiya grazhdan v realizatsii mestnogo samoupravleniya. Minsk, 2017. – 61 s.

7. Poslaniye Glavy gosudarstva Kasym-Zhomarta Tokayeva narodu Kazahstana // URL: <http://president.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-183048> (01.11.2021).

8. Savanovich N.A. Postateinyi kommentarii k Zakonu Respubliki Belarus' ot 18 iyulya 2011 goda «Ob obrascheniyah grazhdan i yuridicheskikh lits» // ETALON. Pravoprimenitel'naya praktika / Nats. tsentr pravovoi inform. Resp. Belarus'. Minsk, 2021.

9. Savos'kin A.V. Obrascheniya grazhdan v Rossiiskoi Federatsii (konstitutsionno-pravovoye issledovaniye): dissertatsiya ... doktora yuridicheskikh nauk: 12.00.02 // URL: https://www.usla.ru/science/dissovet/file/base/2/458/dissert_dl.pdf (11.11.2021).

10. Sidorchuk I.P. Sovremennyye problemy zaschity informatsii pri rabote s elektronnyimi obrascheniyami v Respublike Belarus' // Teoreticheskiye i prikladnyye problemy informatsionnoi bezopasnosti: tez. dokl. sb. Mezhdunar. nauch.-praktich. konf., Minsk, 21 iyunya 2012 g. / Min-vo vnutr. del. Resp. Belarus'. Uchrezhdeniye obrazovaniya «Akad. Min-va vnutr. del. Resp. Belarus'». Minsk, 2012. – S. 174-177

Для цитирования и библиографии: Семашко Е.В., Шишкин А.А. Обращение как форма непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления в Республике Беларусь // Право и государство. 2021. № 4(93). – С. 39-52. DOI: 10.51634/2307-5201_2021_4_39

Материал поступил в редакцию 10.11.2021



НОВЫЕ КНИГИ

Белых В. С. Договорное право Англии: сравнительно-правовое исследование: монография. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2021. – 328 с.

ISBN 978-5-392-35510-5

В книге приведен сравнительный анализ английского и российского законодательства, регулирующего договорные отношения. Данное издание посвящено как общим положениям о договоре, так и отдельным договорам. Дается характеристика английского договора, раскрываются источники права, юридическая природа договора, условия действительности договора. Особое внимание уделяется вопросам заключения, исполнения и прекращения договора. Отдельно исследуются проблемы применения средств защиты за нарушения законодательства, судебных решений и условий договора. Кроме того, в работе рассматриваются отдельные виды договоров: купля-продажа, наем, лизинг, страхование, агентский договор.

Законодательство приведено по состоянию на 1 июня 2021 г.

В настоящей монографии используется судебная практика по актуальным вопросам договорного права. Кроме того, в работе представлены комментарии известных ученых и практиков по применению законов (статуты), актов делегированного законодательства, судебных прецедентов и торговых обычаев.